



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY  
DENMARK

## Transnational organisatorisk innovation i den offentlige sektor

Hansen, Morten Balle

*Publication date:*  
2012

*Document Version*  
Early version, also known as pre-print

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*

Hansen, M. B. (2012). *Transnational organisatorisk innovation i den offentlige sektor*. Paper presented at årsmødet i Dansk Selskab for Statskundskab, 25.-26. Oktober 2012, Vejle, Denmark.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## **Transnational organisatorisk innovation i den offentlige sektor**

Af

Morten Balle Hansen  
Professor (mso), Ph.d.  
Institut for statskundskab  
Organisation og Forvaltningsgruppen  
Center for Organisation, Management og Administration (COMA)  
Aalborg Universitet, Fibigerstræde 1  
9220 Aalborg O, Danmark  
E-mail: [mbh@dps.aau.dk](mailto:mbh@dps.aau.dk)

Paper forberedt til årsmødet i Dansk Selskab for Statskundskab, 25.-26. Oktober 2012, Hotel  
Vejlefjord, Forvaltningsspor: Session 1: Offentlig Sektor Innovation.

## **Transnational organisatorisk innovation i den offentlige sektor**

Artiklen undersøger tre problemstillinger: 1) Hvor udbredt er forskellige former for transnational organisatorisk innovation i den danske offentlige sektor? 2) Hvordan er disse organisatoriske innovationer relateret til hinanden? 3) Er forskelle i deres udbredelse signifikant relateret til forskelle mellem den statslige og kommunale del af den offentlige sektor? Ved transnational organisatorisk innovation forstås nyere organisationsformer som kan genfindes i ganske mange landes offentlige sektor. Analysens fokus er dels på forskelle og ligheder mellem forskellige former for organisatorisk innovation og dels på forskelle og ligheder mellem statslige og kommunale organisationer. Elleve former for organisatorisk innovation, hvoraf mange ofte forbindes med New Public Management (NPM), er inkluderet i de empiriske analyser: Privatisering/udlicitering, Bestiller-Udfører model, Kontraktstyring, Mål- og rammestyring, Benchmarking, Balanced scorecard, Pay-for-performance, Lean og værdibaseret ledelse. Artiklens empiriske grundlag er surveys gennemført i kommunerne i efteråret 2008 og i staten i foråret 2009. Analysen indikerer en klar tendens til større udbredelse i kommunerne end i staten og forskellige fortolkninger af denne forskel drøftes.

Emneord: New Public Management (NPM), innovation, ledelse, kommunerne, staten, den offentlige sektor, diffusion, institutionel teori

### **1. Introduktion**

Denne artikel handler om en gruppe af organisatoriske innovationer i den offentlige sektor som siden starten af 1990'erne ofte har fået betegnelsen "New Public Management" (herefter NPM) (Hood 1991). De innovationer som er genstand for analysen er udvalgt fordi de er kendetegnet ved at være transnationale standarder (Røvik 2007). Det vil sige at de genfindes, med lidt forskellig lokal kolorit, i mange forskellige landes offentlige sektorer – særligt i de mere velhavende OECD lande. Der er tale om koncepter for organisering af den offentlige sektor som rejser mellem lande. Nogle af dem er med i forskellige globale konsulentfirmaers værktøjskasse. Nogle af dem anbefales af OECD eller andre internationale organisationer. Nogle af dem sættes på dagsordenen af nationale regeringer som noget der anbefales eller kræves. Fælles for dem er, at de handler om organisering – det vil sige om nye måder at organisere og tilrettelægge arbejdet på. I den forstand handler de alle om ledelse og styring. For alle de udvalgte innovationer gælder i øvrigt, at de er valgt fordi de både har haft en vis gennemslagskraft i dansk forvaltningspraksis og har genereret en vis interesse i den internationale akademiske litteratur.

Det er således ikke innovationer som i første omgang er udviklet i den danske offentlige sektor der er i fokus i denne artikel, selvom de ofte (forhåbentligt) er blevet oversat og tilpasset (eller genopfundet (Rogers 2003)) til den specifikke kontekst som de anvendes i. Der er tale om transnationale ideer for organisering, som har fået en vis status i den internationale og til en vis grad globale ledelsesdiskurs. Det betyder også at ideerne i global og national forstand ikke er helt nye. At ideerne ikke er helt nye betyder ikke, at der ikke er tale om innovation. Som det fremgår af

introduktionskapitlet i nærværende temanummer definerer vi, i lighed med broderparten af innovationsforskningen, offentlig sektor innovation som en proces, hvor producenter af offentlige ydelser indoptager og anvender ideer, objekter og praktikker, der er nye for organisationen. Det således ibrugtagningen af noget nyt i forhold til en given kontekst, der definerer en innovation.

Artiklen undersøger tre problemstillinger i relation til disse transnationale organisatoriske innovationer: 1) Hvor udbredt er udvalgte transnationale organisatoriske innovationer i den danske offentlige sektor? 2) Hvordan er disse organisatoriske innovationer relateret til hinanden? Er det eksempelvis muligt at identificere bestemte sammenhængende pakker af organisatorisk innovation? 3) Er forskelle i deres udbredelse signifikant relateret til forskelle mellem den statslige og kommunale del af den offentlige sektor?

Disse spørgsmål undersøges dels ved at analysere den styringslogik, der ligger til grund for de enkelte innovationer i teoriafsnittet og dels ved at analysere spørgeskemabesvarelser fra kommunale og statslige topchefer.

I det følgende indledes med en præsentation af den teoretiske forståelsesramme som artiklen skriver sig ind i og af en analyse af de organisatoriske innovationer som indgår i analysen. Derefter præsenteres datagrundlaget og de anvendte metoder. Herefter præsenteres resultaterne af undersøgelsen efterfulgt af en diskussion og konklusion.

## **2. Transnationale organisatoriske innovationer**

”World models have long been in operation as shapers of states and societies, but they have become especially important in the postwar era as the cultural and organizational development of world society has intensified ...” (Meyer, Boli, Thomas, and Ramirez 1997)

”The rise of 'new public management' (hereafter NPM) over the past 15 years is one of the most striking international trends in public administration.” (Hood 1991)

Som det fremgik ovenfor er denne artikels genstandsfelt organisatoriske innovationer der har karakter af at være transnationale standarder – det vil sige standarder for organisering der kan genfindes i mange lande og i forskellige organisatoriske felter (DiMaggio and Powell 1991; Røvik 2007).

På et generelt plan tager analyserne udgangspunkt i et makrofænomenologisk institutionelt diffusionsperspektiv. Med makrofænomenologisk menes at fortolkningsrammer udvikles over tid i transnationale globale processer, der sætter sig mere eller mindre igennem i lokale praksisformer (Meyer, Boli, Thomas, and Ramirez 1997) gennem diffusions- og oversættelsesprocesser (Czarniawska and Sevón 1996; March 1981; Rogers 2003; Røvik 2007). Disse lokale praksisformer og dertil knyttede betydninger udvikles i organisatoriske felter (DiMaggio and Powell 1983). Antagelsen i denne artikel er, at den kommunale og statslige del af den danske offentlige sektor i nogen grad kan betragtes som to adskilte organisatoriske felter med forskellig praksis for

interaktion og adskilte karrieresystemer. Ud fra denne antagelse er forventningen således at transnationale organisatoriske innovationer har forskellig udbredelse i stat og kommuner.

I den internationale forvaltningslitteratur er disse transnationale organisatoriske innovationer siden starten af 1990'erne i reglen blevet betegnet "New Public Management" (NPM) eller i USA "Reinventing Government" (Hansen 2011b; Hood 1991; Osborne and Gaebler 1992). De forbindes ofte med den neoliberale bølge af markeds- og management reformer i den offentlige sektor, som blev sat på dagsordenen i 1980'erne i kølvandet på 1970'ernes økonomiske kriser.

Denne artikel har ikke til formål at behandle den litteratur i dybden, men enkelte kommentarer knyttet til denne artikels analyser er relevante. For det første dækker betegnelsen NPM over så forskellige typer organisatorisk innovation, at der er tale om andet og mere end en neoliberal markedsstrømning, og hvor forskellene mellem innovationerne er mindst lige så interessant som lighederne (Rhodes 1999). For det andet giver det efter min opfattelse, på trods af at NPM er blevet en semantisk magnet (Vedung 1997) med heterogent indhold, stadig mening at bruge en fælles betegnelse om den reformbølge som blev sat på dagsordenen i 1980'erne og som stadig præger forvaltningsdiskursen. Selvom forskellene mellem innovationerne er væsentlige og interessante bærer de nemlig også nogle fællestræk. De er for det første transnationale og for det andet præget af en rationaliseringsdiskurs, hvor nøgleordet er effektivitet, mens de kun perifert forholder sig til problemstillinger knyttet til politisk uenighed. De er udviklet som mere eller mindre sammenhængende bud på den generelle problemstilling, der opstod i kølvandet på udviklingen af de store serviceproducerende velfærdsstater i årtierne efter anden verdenskrig og som blev sat akut på dagsordenen af 1970'ernes oliekriser: Hvordan fremmes en mere rationel og effektiv produktion af velfærdsstatslige serviceydelser? Svarene herpå er ganske forskellige, men forenes alligevel af en påstand om at organisering, styring og ledelse er vigtigt. I hvor høj grad svarene lægger vægt på konkurrence og markedsføring som løsningsmodeller varierer derimod ganske meget.

I det følgende analyseres hver enkelt af de elleve innovationer kortfattet med udgangspunkt i en sondring mellem to dimensioner (Hansen 2011a). For det første om den organisatoriske innovation skriver sig ind i et markedsparadigme eller et ledelsesparadigme (Hood 1991) og for det andet om innovationen er velkendt og klart beskrevet i den danske offentlige kontekst (se tabel 1) (Hansen 2011a). Denne sidste sondring antages at være relateret til alder i den forstand at kendetegn, fordele og ulemper ved ældre veletablerede modeller antages at være bedre forstået af offentlige ledere end nyere innovationer. Inddelingen skal forstås som omtrentlig og er vanskelig at fastslå præcist for hver enkelt af de elleve innovationer.

### ***Markedsparadigme innovationer***

*1. Privatisering- og udlicitering* blev, med inspiration i den neoliberale bølge i Thatchers Storbritannien og Reagans USA, introduceret i den danske offentlige kontekst i første halvdel af 1980'erne som en generel løsningsmodel. Den havde tidligere været anvendt indenfor mere afgrænsede offentlig serviceområder særligt på teknik- og miljøområdet. Den er speciel på listen fordi den fra starten var kontroversiel og af mange på såvel den politiske højre- som venstrefløj blev teoretiseret som et angreb på den universelle velfærdsstat (Kristensen 1984). Den er i dag langt

mindre kontroversiel og politiseret end tidligere, men kan dog stadig mobilisere traditionelle konflikter fra den klassiske højre-venstre skala i dansk politik. Den er i den danske kontekst primært knyttet til ideer om at bryde offentlige monopoler og introducere konkurrencemekanismer i offentlig servicelevering med henblik på at fremme effektivitet. Den har i 2000'erne fået stor hierarkisk støtte fra regeringen, med målsætninger om at øge andelen af private leverandører af serviceydelser.

| <b>Tabel 1: En typologi for transnationale organisatoriske innovationer relateret til New Public Management (NPM)</b> |   |  |
|---|---|--|
|   | Markeds paradigme   | Ledelses paradigme   |
| Relativt gammel og veletableret i kontekst: Institutionaliseret mening og praksis. Introduceret i 1980'erne           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatisering og udlicitering</li> <li>• Frit valg for brugerne</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mål- og ramme styring</li> <li>• Benchmarking</li> </ul>  |
| Relativt ny og mindre etableret i kontekst: Uklar mening og praksis. Introduceret i 1990'erne eller senere            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestiller-Udfører Model</li> <li>• Kontraktstyring</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Værdibaseret ledelse (organisationskultur mv.)</li> <li>• Kvalitetsstyringssystemer (f.eks TQM)</li> <li>• Balanced Scorecard</li> <li>• Lean ledelsessystemer</li> <li>• Pay-for-performance systemer</li> </ul> |

*2. Frit valg for brugerne:* Blev i forskellige varianter introduceret i den danske offentlige kontekst i anden halvdel af 1980'erne – blandt andet på de videregående uddannelser (Finansministeriet 1992; Westphalen and Jensen 2003). Er senere blevet formelt etableret som grundreglen på de fleste offentlige serviceområder. Grundideen er, at det frie valg skaber en konkurrencesituation, som tilskynder offentlige såvel som private leverandører til hele tiden at forbedre kvaliteten af sine ydelser. Det er en innovation som i udpræget grad har fået formel hierarkisk støtte i form af lovgivning og normativ opbakning.

*3. Bestiller-Udfører Modeller:* Blev introduceret i den danske offentlige kontekst i første halvdel af 1990'erne og har i 2000'erne på blandt andet ældreområdet i kommunerne fået hierarkisk opbakning gennem lovgivning. Det er knyttet til et markedsparadigme som den organisatoriske forudsætning for det og udgør som sådan en kerneidé i markedsdelen i NPM bevægelsen (Harrison 1991; Lewis, Bernstock, Bovell, and Wookey 1996). Grundideen er at den offentlige sektors organisationer skal opdeles i henholdsvis bestiller enheder (også kaldet myndighedsorganisation) og en udfører organisation (også kaldet leverandør). Relationen mellem de to organisationer formaliseres i skriftlige kontrakter og innovationen er således i teorien klart relateret til kontraktstyring. Denne opdeling muliggør i princippet at offentlige leverandør organisationer konkurrerer med eller erstattes af private leverandør organisationer. Denne organisationsform er således den organisatoriske forudsætning for privatisering af levering af serviceydelser, hvor opgavevaretagelsen stadig bestilles og kontrolleres af den offentlige sektor.

*4. Kontraktstyring:* Blev introduceret i den danske offentlige kontekst i starten af 1990erne og findes i flere versioner, som alle kan betegnes som en formaliseret videreudvikling af 1980ernes mål- og rammestyrings koncept (se nedenfor). Det er den ”hårde” version af kontraktstyring, der er direkte knyttet til markedsparadigmet, mens mere ”bløde” versioner kan opfattes som en variant af det mål- og rammestyringskoncept, som er kommet til at præge den offentlige sektor siden 1980erne (Greve 2000; Greve 2005; Greve 2008; Greve and Ejersbo 2010). I den ”hårde” version af kontraktstyring indføres bindende kontrakter mellem den offentlige sektors bestiller/myndighedsorganisationer og private eller offentlige udfører/leverandør organisationer. Når kontrakten er formuleret for en periode er det myndighedsorganisationens opgave at kontrollere at kontrakten overholdes, men gør den det kan den ikke blande sig i leverandørorganisationens arbejde indenfor kontraktperioden – der indføres med andre ord et armslængde princip, hvor hierarkiet er sat delvist ud af kraft i kontraktperioden. Modellen forudsætter at det er muligt at specificere klare forventninger i kontrakten og har krævet en del tilvænning i den offentlige sektor. I den ”bløde” version har kontrakten mere karakter af et kommunikationsredskab, hvor gensidige forventninger specificeres skriftligt i årlige kontrakter, der har karakter af interne styringsredskaber med varierende grad af offentlighed.

#### ***Ledelsesparadigme innovationer:***

*5. Mål- og rammestyring:* Blev introduceret samtidig med privatisering og udlicitering i første halvdel af 1980erne. Mens privatisering fik vanskeligt ved at slå an og først for alvor er kommet på banen i 2000erne passede mål- og rammestyring fint ind i det hjemmelshierarki, der generelt kendetegner offentlig forvaltning. Grundideen er at demokratisk valgte politikere og administrativ topledelse formulerer nogle overordnede mål, gerne med konkrete målbare indikatorer, samt nogle budgetmæssige rammer for arbejdet på et givet område (Dalsgaard 2000; Madsen 1993). Men indenfor disse mål- og rammer delegeres der kompetence og ansvar til den lokale leder, som har høj grad af frihed til at finde ud af hvordan man når målene. Slogans som ”lad lederne lede” og ”steering not rowing” prægede og præger stadig den offentlige sektors styringsforståelse. Indenfor de mål og rammer som politikere og forvaltning sætter skal de offentlige institutioner begynde at agere som en slags selvstændige virksomheder, hvilket i den internationale forvaltningslitteratur har fået betegnelsen ”agencification”.

*6. Benchmarking:* Er i den internationale litteratur defineret lidt forskelligt, men går grundlæggende ud på at sammenligne sine egne resultater med andre ud fra nogle standarder (benchmarks) – eksempelvis hvad der anses som ”bedste praksis” indenfor et område. Målet er så at forbedre sin egen praksis ved at sammenligne sig med de bedste på området og lære af dem. I den danske offentlige kontekst kendes det eksempelvis fra PISA undersøgelser på folkeskoleområdet, der kom i 1990erne, men allerede i 1980erne muliggjorde det standardiserede kommunale konteringsystem udvikling af kommunale nøgletal for udgifter på forskellige områder. Siden 1980erne er der udviklet stadig flere kommunale nøgletal, der muliggør sammenligning på stadig flere dimensioner.

*7. Værdibaseret ledelse (organisationskultur mv.):* Værdibaseret ledelse er nok det mest flertydige af de inkluderede ledelseskoncepter, men det er også det eneste som for alvor kan siges at

repræsentere en ”blød” ledelsesorientering med fokus på forståelsesrammer og værdier. Internationalt blev arbejdet med organisationskultur og værdier for alvor sat på dagsordenen i 1980’erne (Hofstede 1980; Peters and Waterman 1982; Schein 1986). Grundideen er at medarbejdernes værdier, normer og grundlæggende antagelser er afgørende for organisationens succes og kan påvirkes (om end vanskeligt) gennem en bevidst ledelsesindsats. Det er uklart hvornår dette fokus på kultur og værdier for alvor slog igennem i dansk offentlig ledelse, men allerede i 1980’erne blev det så småt sat på dagsordenen og i 1990’erne blev det uomgængeligt som en del af offentlige leders værktøjskasse (Beyer 2006; Dahler-Larsen 1993; Gundelach and Sandager 1994; Jensen 1998; Pruzan, Johnsen, and Hildebrandt 1994). Det er en tilgang til ledelse som ikke er spredt gennem hierarkisk opbakning gennem lovgivning og anbefalinger, men snarere ved at offentlige ledere har opfanget budskabet og taget det til sig som en del af ledelsesværktøjskassen.

8. *Kvalitetsstyringssystemer (f.eks. TQM)*: Kvalitetsstyringssystemer er, i lighed med Lean (se nedenfor), et ledelseskoncept, eller en familie af ledelseskoncepter, der er inspireret af japanske erfaringer og fik global udbredelse i 1990’erne i forlængelse af japanernes konkurrencemæssige succes i 1980’erne (Hackman and Wageman 1995; Mueller and Carter 2005; White and Wolf 1995). Det er en organisatorisk innovation, der bygger på en holistisk system tilgang til organisationen. Alt i organisationen skal målrettes mod at fremme kvalitet og de forskellige udgaver af systemerne stiller i princippet store krav til såvel ledelse som medarbejdere, leverandører og kunder om at engagere sig i processen, ligesom omfattende kvalitetsmålingssystemer opbygges. I den private sektor er ISO9000 systemer blevet ganske udbredte, mens den offentlige sektors stigende brug af evaluering og akkreditering kan ses som en pendant hertil.

9. *Balanced Scorecard (BSC)*: Blev i starten af 1990’erne (Kaplan and Norton 1992) formuleret som et alternativ til 1980’ernes kortsigtede bundlinjefokusering i amerikanske virksomheder, der havde skabt store problemer med underinvestering i produktionsapparat og anden form for mere langsigtet virksomhedsstrategi. Tankegangen er senere videreudviklet fra et komplekst målesystem til nogle ideer om hvordan virksomheder kan arbejde strategisk med ledelsesinformationssystemer (Kaplan and Norton 2007). I Danmark har KL udarbejdet et forslag til en oversættelse af grundideerne til en dansk offentlig kontekst (KL 1999) og flere kommuner og andre offentlige organisationer har arbejdet med ideerne (Hansen 2010). Grundideen er at flere målsætninger må afbalanceres for at sikre en virksomheds overlevelse på kort og langt sigt – bundlinjeorientering er ikke nok og kan være ødelæggende. I den oprindelige formulering blev fire spørgsmål fremhævet: Hvordan ser aktionærer og finansmarkeder på os? (finansiering) Hvordan opfatter kunderne os? (kunder) Hvad skal vi blive særligt gode til? (interne processer) Kan vi fortsætte med at forbedre os og skabe værdi? (innovation og læring). På alle fire områder udarbejdes mål og indikatorer for, hvor godt det går, hvilket i mange tilfælde skaber temmelig komplekse målesystemer. Heller ikke her er der tale om en organisatorisk innovation der er blevet spredt gennem lovgivning eller andre tvangsmæssige hierarkiske processer.

10. *Lean ledelsessystemer*: Er i lighed med TQM inspireret af japanske erfaringer fra Toyota og er på baggrund heraf formuleret som et generelt ledelseskoncept af amerikanske ”management guruer”



(Womack and Jones 1994; Womack and Jones 1996; Womack and Jones 2003). I Danmark er det først kommet frem i 2000'erne, hvor blandt andet et forskningsprojekt på CBS har bidraget til populariseringen af det (Melander 2009). Lean handler i sin kerne om at undgå spild gennem en klargørelse af hvad der skaber værdi i de organisatoriske processer. Der er tale om en holistisk tilgang, hvor medarbejdernes viden og engagement søges mobiliseret til at forbedre de organisatoriske processer.

*11. Pay-for-performance systemer:* Er relateret til ideer om, at en ekstra indsats skal belønnes helt konkret med højere løn for netop den indsats og bygger dermed på en relativt simpel model for, hvad der motiverer medarbejdere, der er kritiseret en del i nyere motivationsteori (Andersen 2009; Christensen 2007; Perry and Hondeghem 2008; Perry, Mesch, and Paarlberg 2006). Ny løn systemet fra 1990'erne (Pedersen and Rennison 2002) kan ses som inspireret af sådanne tankegange, ligesom performance kontrakter for ledere, der giver lønmæssig belønning for konkrete resultater er eksempler herpå. Det er således en tankegang, der har fået en del hierarkisk opbakning i de aftalesystemer, der er opbygget omkring den danske offentlige sektors løndannelse. Det er dog særligt i den private sektor at sådanne systemer er velkendte i form af individuelle og kollektive akkordsystemer, hvor en stor eller lille del af lønnen gøres afhængig af konkrete præstationer.

Afslutningsvis skal teoriafsnittets implikationer for forventninger til den empiriske analyse præciseres. Introduktionen af begrebet organisatorisk felt implicerer en forventning om systematiske forskelle i udbredelsen af organisatoriske innovationer mellem den statslige og den kommunale sektor. Teoretiseringen af NPM som transnationalt meta-fænomen med fokus på effektiv serviceproduktion implicerer en forventning om at de elleve innovationer er signifikant positivt relateret til hinanden. Sondringen mellem et markeds- og et ledelsesparadigme implicerer en forventning om at finde nogle underdimensioner i den empiriske analyse relateret til denne sontring.

### 3. Data og metode

De empiriske analyser bygger på surveys sendt til kommunale topledere i efteråret 2008 (Hansen 2009; Hansen, Jensen, and Pedersen 2009) og til topledere i statslige organisationer i foråret 2009 (Hansen, Jensen, and Pedersen 2010).

I begge undersøgelser blev respondenterne bedt om at vurdere betydningen af elleve af de ledelseskoncepter og værktøjer, der har været fremme. Nogle af disse koncepter havde været testet i tidligere undersøgelser og på baggrund af disse resultater og drøftelser i fokusgruppeinterviews blev de 11 innovationer udvalgt.

Det er dette batteri af forskellige typer organisatoriske innovationer som udgør analysernes afhængige variable. En frekvensanalyse af besvarelserne fra såvel den kommunale som den statslige undersøgelse fremgår af tabel 2 (se resultatafsnit), der også viser frekvenser for undersøgelsens to øvrige variable - kommunal organisation og antal medarbejdere.

Hvad angår den kommunale undersøgelse er det svar fra kommunernes kommunaldirektører (KD), Socialdirektører (SD), Tekniske direktører (TD) og Børne- og Kulturdirektører (BKD), der er medtaget i analysen. Kommunaldirektøren er den øverste ikke valgte embedsmand i det kommunale hierarki og har som sådan, sammen med borgmesteren, et generelt overordnet ansvar for kommunens aktiviteter. Socialdirektøren er defineret som den øverste administrative chef, der har ældreområdet som en del af sin ansvarsportefølje. Den tekniske direktør er det samme for det tekniske område, mens Børne- og Kulturdirektøren har folkeskolen som en del af sit ansvarsområde. For alle fire direktørgrupper var svarprocenten over eller tæt på 70 procent (se i øvrigt dokumentationsrapporten fra undersøgelsen (Hansen, Jensen, and Pedersen 2009)).

Undersøgelsen blandt de statslige organisationer blev gennemført i foråret 2009 – ca. ½ år efter undersøgelsen i kommunerne. De statslige organisationer i undersøgelsen omfatter organisatoriske enheder udenfor ministerierne der har en hierarkisk relation til et ministerielt departement. Svarprocenten for den statslige undersøgelse varierer fra spørgsmål til spørgsmål, men er generelt over 60 procent. I forhold til kommunerne er der tale om en mere heterogen gruppe af organisationer – både med hensyn til størrelse og opgaveområde. De statslige styrelser indgår i undersøgelsen, men også her er der tale om en ganske heterogen opgaveportefølje. Mange statslige kultur- og uddannelsesinstitutioner indgår i undersøgelsen (se i øvrigt (Hansen, Jensen, and Pedersen 2010)).

Tabel 2 præsenterer frekvenser for hvert af de elleve ledelseskoncepter (se resultat afsnittet), samt for variablene kommunal organisation og antal medarbejdere, med hensyn til gennemsnit, medianværdi, standardafvigelse og minimums og maksimumsværdier.

### 4. Empirisk analyse

Frekvensanalyserne i sig selv fremviser nogle interessante resultater i relation til undersøgelsens første beskrivende spørgsmål: Hvor udbredte er udvalgte transnationale organisatoriske innovationer i den danske offentlige sektor?

| <b>Tabel 2:</b> Frekvensanalyse af undersøgelsens variable: Survey efterår 2008 til fire grupper kommunale topledere (kommunaldirektører og forvaltningsdirektører) og forår 2009 til statslige ledere udenfor departementerne (styrelser, mv.)   |         |            |           |           |            |            |           |           |
|---|---------|------------|-----------|-----------|------------|------------|-----------|-----------|
|   | 1       | 2          | 3         | 4         | 5          | 6          | 7         | 8         |
|   | N total | Mean total | Mean Kom. | Mean stat | Med. total | Std. total | Min total | Max total |
| 11. Værdibaseret ledelse (organisationskultur mv.)  | 403     | 5,65       | 6,2*      | 4,8       | 6          | 1,6        | 1         | 7         |
| 5. Mål- og rammestyring   | 403     | 5,38       | 5,7*      | 4,9       | 6          | 1,6        | 1         | 7         |
| 2. Bestiller-udfører-model  | 403     | 3,81       | 4,6*      | 2,5       | 5          | 2,0        | 1         | 7         |
| 6. Benchmarking   | 401     | 4,21       | 4,6*      | 3,6       | 5          | 1,7        | 1         | 7         |
| 3. Kontraktstyring  | 403     | 4,49       | 4,5       | 4,5       | 4          | 2,0        | 1         | 7         |
| 4. Frit valg for brugerne   | 396     | 3,57       | 4,3*      | 2,3       | 4          | 1,9        | 1         | 7         |
| 10. Lean ledelsessystemer   | 395     | 3,41       | 3,8*      | 2,7       | 4          | 1,9        | 1         | 7         |
| 1. Privatisering/udlicitering   | 404     | 3,30       | 3,7*      | 2,7       | 3          | 1,6        | 1         | 7         |
| 7. Kvalitetsstyrings-systemer (TQM eller lignende)  | 400     | 3,03       | 3,2*      | 2,7       | 3          | 1,9        | 1         | 7         |
| 8. Balanced scorecard (BSC)   | 399     | 2,27       | 2,3       | 2,2       | 1          | 1,7        | 1         | 7         |
| 9. Pay-for-performance systemer   | 396     | 1,92       | 2,0       | 1,9       | 1          | 1,5        | 1         | 7         |
| 12. Kommunal organisation   | 447     | 0,61       | -         | -         | 1          | 0,5        | 0         | 1         |
| 13. Antal medarbejdere  | 425     | 1165       | 1714      | 307       | 350        | 1775       | 0         | 13000     |
| <p><b>Spørgsmål 1-11:</b> Nedenfor angives nogle af de ledelseskoncepter og værktøjer, der har været fremme. På en skala fra 1-7 beder vi dig vurdere, hvor vigtig hvert af disse koncepter er for arbejdet i din organisation (hermed menes dine ledelsesmæssige ansvarsområder) mht. ledelse og arbejdsprocesser: 1. Ikke indført; ... 7. Meget stor betydning</p> <p><b>Spørgsmål 12-13:</b> En dummyvariabel for kommunal organisation, hvor ikke kommunale er statslige organisationer, samt en variabel der angiver antal medarbejdere i organisation.</p> <p>* Mindst 0,05 % signifikansniveau forskel mellem kommune og stats gennemsnit (mean)</p> |         |            |           |           |            |            |           |           |

Ser vi på gennemsnitskolonnerne (kolonne 2-4) fremgår det for det første at værdibaseret ledelse og mål- og rammestyring vurderes som mest udbredte i såvel stat som kommuner, mens pay-for-performance systemer og balanced scorecard (BSC) vurderes som gennemsnitligt mindst udbredte i begge systemer. Som det fremgår af tabel 2 er udbredt operationaliseret på en skala fra (1) ikke indført til (7) meget stor betydning for ledelse og arbejdsprocesser. En høj grad af udbredelse indebærer således både, at det er taget i brug og vurderes at have stor betydning. Dette fortolkes som at det er ”rullet ud” i hele organisationen, hvilket er begrundelsen for at tale om udbredelse snarere end betydning.

Men herudover er der for det andet nogle væsentlige forskelle i den udbredelse forskellige innovationer tillægges. Otte af de elleve innovationer vurderes at være signifikant mere udbredte af lederne i den kommunale kontekst end af lederne i den statslige kontekst (sammenligning af

kolonne 3 og 4). Kun kontraktstyring, pay-for-performance og balanced scorecard vurderes nogenlunde lige udbredt i stat og kommuner.

For det tredje er standardafvigelseerne generelt højere for de statslige organisationer (ikke vist i tabel), hvilket kan skyldes den større heterogenitet i de statslige organisationers størrelse og opgaveportefølje.

Spørgsmålet om forskellige sammenhængende ”pakker” af organisatoriske innovationer er analyseret med korrelationsanalyse, eksplorativ faktoranalyse og skala reliabilitetstest (se tabel 3 for de to sidste).

| <b>Tabel 3:</b> Faktoranalyse og reliabilitets test af 11 transnationale organisatoriske innovationers betydning i kommunale og statslige organisationer |                 |                  |                 |                 |
|--|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|
|  | 1 NPM<br>indeks | 2 PRIV<br>indeks | 3 BSC<br>indeks | 4 MBO<br>indeks |
| 2 Bestiller-udfører-model  |                 | 0,83             | -0,07           | -0,10           |
| 1 Privatisering/udlicitering   |                 | 0,82             | 0,10            | 0,14            |
| 4 Frit valg for brugerne   |                 | 0,66             | -0,13           | -0,25           |
| <b>3 Kontraktstyring</b>   |                 | <b>0,40</b>      | 0,17            | -0,10           |
| 8 Balanced scorecard   |                 | -0,01            | 0,82            | -0,01           |
| 9 Pay-for-performance  |                 | 0,23             | 0,80            | 0,17            |
| 7 Kvalitetsstyring   |                 | -0,13            | 0,72            | -0,28           |
| 11 Værdibaseret ledelse  |                 | 0,04             | -0,10           | -0,78           |
| 5 Mål- og rammestyring   |                 | 0,09             | -0,04           | -0,74           |
| 6 Benchmarking   |                 | 0,18             | 0,22            | -0,60           |
| 10 Lean ledelsessystemer   |                 | -0,02            | 0,31            | -0,54           |
|  |                 | 0,70/            |                 |                 |
| Cronbachs alpha  | 0,83            | 0,73             | 0,74            | 0,73            |
| <b>Note:</b> Principal Component Analyse. Rotations Metode: Oblimin med Kaiser Normalisering. Eigen værdi sat til en.                                    |                 |                  |                 |                 |

Faktoranalysen reliabilitets testen ved hjælp af Cronbachs alpha for såvel kommunale som statslige organisationer indikerer at de 11 innovationer kan inddeles i tre grupper, samt et samlet NPM indeks.

For det første viste en Pearson korrelationsanalyse at samtlige elleve innovationer samvarierer signifikant positivt med værdier varierende fra 0,54 som den højeste til 0,13 som den laveste (tabel ikke vist). Et sådant samlet NPM indeks har en Cronbachs alpha værdi på 0,83 (se tabel 3).

For det andet inkluderer den første undergruppe af innovationer *privatisering og udlicitering, bestiller-udfører modeller (BUM) frit valg for brugerne og kontraktstyring*. I styringslogisk forstand er der her tale om en klar pakke, idet de fire innovationer har en klar forankring i et globalt

markedsparadigme fra New Public Management bevægelsen. De har endvidere alle nydt en vis hierarkisk støtte gennem lovgivning. Kontraktstyring volder dog visse problemer. Den har den laveste værdi af samtlige faktorværdier. Hvis man fastsatte egen værdien til 0.8 ville man faktisk fremtvinge en fjerde faktor, hvor kontraktstyring stod alene. Det hænger sandsynligvis sammen med at den ”bløde” type kontraktstyring ikke nødvendigvis har så meget med markedsparadigmet at gøre. Faktisk ville Cronbachs alpha og dermed skala reliabiliteten blive øget til 0,73, hvis man udskilte kontraktstyring fra markedsgørelses dimensionen.

Den anden undergruppe af innovationer inkluderer *Balanced Score Card (BSC)*, *pay-for-performance* og *kvalitetsstyringssystemer*. Her er der tale om relativt nye innovationer, der først er introduceret i den offentlige sektor fra slutningen af 1990'erne. Der er endvidere klart tale om innovationer udviklet i den private sektor og herefter tilpasset til den offentlige kontekst. Endvidere er denne gruppe kendetegnet ved at inkludere de tre mindst udbredte organisatoriske innovationer i analysen (se tabel 2).

Den tredje undergruppe af innovationer inkluderer *værdibaseret ledelse*, *mål- og rammestyring*, *benchmarking* og *lean-ledelsessystemer*. Det må siges at være en overraskelse eftersom det er ganske forskellige styringslogikker der ligger bag de fire innovationer og fordi de er introduceret på forskellige tidspunkter i den danske offentlige sektor. Mens de tre førstnævnte blev introduceret i 1980'erne blev Lean-modeller først kendt i 2000'erne.

Med udgangspunkt i faktoranalysen og reliabilitetstesten er der konstrueret summative indeks for dels samtlige organisatoriske innovationer og dels de tre underindeks (se tabel 3). Ved konstruktionen af markedsgørelsesindekset, blev

Eftersom de kommunale organisationer i gennemsnit er større end de statslige er der grund til at kontrollere, om forskellen mellem stat og kommuner primært skyldes dette forhold. Dette undersøges i tabel 4, der præsenterer en regressionsanalyse af, hvorledes sektor og organisationens størrelse er relateret til hver af de fem indikatorer for organisatorisk innovation.

**Tabel 4:** OLS Regressions analyse af udbredelsen af transnational organisatorisk innovation i statslige og kommunale organisationer – betydning af sektor og størrelse af organisation

|  | Model 1<br>Total<br>indeks | Model 2<br>PRIV<br>indeks | Model 3<br>BSC<br>indeks | Model 4<br>MBO<br>indeks | Model 5<br>Kontrakt |
|--|----------------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------|
| Kommunal organisation  | 0.387***                   | 0,519***                  | 0.053                    | 0.389***                 | -0.040              |
| Statslig organisation  | reference                  | reference                 | reference                | reference                | reference           |
| Antal medarbejdere   | 0,121                      | 0,084                     | 0,107                    | 0.077                    | 0.123*              |
| Adj R2   | 0.195                      | 0.305                     | 0.013                    | 0.176                    | 0.008               |
| R2   | 0.20                       | 0.309                     | 0.019                    | 0.180                    | 0.013               |
| N  | 365                        | 386                       | 383                      | 379                      | 394                 |
| Note: Standardiserede regressionskoefficienter.<br>Signifikans niveau: *p<0.05 **p<0.01 ***p<0.001 |                            |                           |                          |                          |                     |

Resultaterne af regressionsanalyserne indikerer at kommunerne har højere grad af organisatorisk innovation for hvad angår MBO indekset (*værdibaseret ledelse, mål- og rammestyring, benchmarking og lean-ledelsessystemer*) og privatiseringsindekset (*privatisering og udlicitering, bestiller-udfører modeller (BUM) og frit valg for brugerne*), mens der ingen signifikant forskel er mellem de to sektorer med hensyn til udbredelsen af kontraktstyring og BSC indekset (*Balanced Score Card (BSC), pay-for-performance og kvalitetsstyringssystemer*). Endvidere indikerer resultaterne, at organisationens størrelse kun har signifikant betydning for brugen af kontraktstyring. Ser man på R<sup>2</sup> er det først og fremmest udbredelsen af privatiseringsindekset, med en forklaringsgrad på 30%, og MBO indekset, med en forklaringsgrad på 18%, hvor betydningen af statslig og kommunal sektor slår igennem.

## 5. Diskussion og konklusion

Denne artikel satte sig for at belyse tre problemstillinger i relation til udbredelsen og betydningen af transnationale organisatoriske innovationer i den danske offentlige sektor: 1) Hvor udbredt er udvalgte transnationale organisatoriske innovationer i den danske offentlige sektor? 2) Hvordan er disse organisatoriske innovationer relateret til hinanden? 3) Er forskelle i deres udbredelse signifikant relateret til forskelle mellem den statslige og kommunale del af den offentlige sektor?

I de offentlige ledeses optik kan det første spørgsmål siges at være besvaret med frekvensanalysen i tabel 2. Værdibaseret ledelse og mål- og rammestyring vurderes i såvel den kommunale som statslige sektor at være de mest udbredte organisatoriske innovationer af de offentlige topledere. For begge innovationer gælder det endvidere, at de vurderes mere udbredte i kommuner end i stat. På tredjepladsen kommer samlet set kontraktstyring, der dog i kommunerne overhales i udbredelse af bestiller-udfører model og benchmarking. Der er ikke signifikant forskel på ledernes vurdering af kontraktstyringens udbredelse i de to sektorer. På fjerdepladsen kommer samlet set benchmarking, som dog er langt mere udbredt i kommunerne end i staten. Endelig kommer bestiller-udfører modellen på femte pladsen samlet set, men den er langt mere betydningsfuld i kommuner end i stat. De to mindst udbredte innovationer er ifølge lederne Balanced Scorecard og Pay-for-performance systemer.

Det andet spørgsmål drejede sig om, hvordan de elleve innovationer er relateret til hinanden. Om det er muligt at identificere nogle pakker af innovationer. I det teoretiske afsnit blev en sondring mellem markedsparadigme og ledelsesparadigme innovationer understreget og bekræftet i den empiriske analyse. Der blev også argumenteret for at de meningsfuldt kan opfattes som et samlet NPM fænomen, hvilket den positive korrelation mellem de elleve innovationer i den empiriske analyse indikerer større til.

Den mest ”rene” gruppe i styringslogisk forstand er gruppen med *privatisering, frit valg for brugerne og bestiller udfører model* – PRIV indekset. Der er tale om en klar markedsparadigme gruppe, der hænger styrelsesmæssigt logisk sammen. Det kan undre at kontraktstyring ikke i den empiriske analyse blev placeret sammen med disse tre innovationer, men den mest plausible

fortolkning er at kontraktstyring i staten og i dens ”bløde” udgave i kommunerne ikke har så meget med markedsparadigmet at gøre. Der er snarere tale om en variant af mål- og rammestyring som er givet en kontraktform.

MBO-indekset derimod består af organisatoriske innovationer med ganske forskellig styringslogik (værdibaseret ledelse, mål- og rammestyring, benchmarking og Lean management). Det der forener dem, er det fokus på rationalisering der generelt kendetegner NPM innovationer, samt at de ikke kan henføres til en markedslogik, men derimod handler om ledelse.

Dette kendetegn er også fælles for den tredje gruppe – BSC-indekset – der består af knap så udbredte nyere ledelsesinnovationer med udpræget rod i den private sektor (*Balanced Scorecard, Pay-for-performance og kvalitetsstyringssystemer*). Man kan vel sige at de herudover er kendetegnet ved ikke rigtigt at have fået bred gennemslagskraft i den offentlige sektor. For pay-for-performance kan man sige, at det er på trods af en del hierarkisk opbakning til ideen i form af forestillingerne i ny løn.

For det tredje rejste undersøgelsen spørgsmålet om den statslige og kommunale sektor er signifikant forskellige med hensyn til udbredelsen af transnational organisatorisk innovation. Det er især her at den empiriske undersøgelse bidrager med noget nyt idet denne sammenligning ikke har været lavet før i empiriske undersøgelser.

Her er den langt større gennemslagskraft for de NPM inspirerede organisatoriske innovationer i kommunerne slående. Undersøgelsen indikerer at kommunerne arbejder mere med denne type innovationer end staten. Undersøgelsen indikerer også at forskellen mellem de to sektorer ikke skyldes forskelle i organisationernes størrelse. Organisationens størrelse er kun signifikant relateret til kontraktstyring og det er en af få innovationer, hvor der ikke er signifikant forskel på statslige og kommunale organisationer. Spørgsmålet er hvad årsagerne så kan være og undersøgelsens datagrundlag giver desværre kun mulighed for begrundede gisninger. For enkelte af de elleve innovationer ligger forklaringen nok lige for i nogle strukturelle forskelle. Eksempelvis er det sandsynligvis noget mere meningsfyldt og praktisk muligt at lave benchmarking i kommunerne som leverer en lang række umiddelbart sammenlignelige serviceydelser, end blandt de statslige organisationer med deres langt mere heterogene opgaveportefølje. Det er også sandsynligt at et markedsparadigme, hvor forskellen mellem kommuner og stat er mest udtalt, alt andet lige giver mere mening og lettere lader sig praktisere i den kommunale kontekst end i den statslige. En stor del af de statslige organisationer har opgaveporteføljer som ikke ligger lige for at markedsføre. På den anden side ville man nok også have sagt det samme for få år siden om nogle af de kommunale ydelser som i dag til en vis grad er privatiseret. En helt anden forklaringsmodel kunne være at traditioner for inter-organisatorisk læring og spredning af nye ideer er langt bedre udviklet i den kommunale end i den statslige kontekst. Mens kommunale beslutningstagere i årtier har udvekslet erfaringer om grundlæggende fælles problemstillinger gennem KL, på den kommunale højskole, i regionale og lokale mellemkommunale samarbejder, så har den centralstatslige administration indtil for relativt nyligt i højere grad været præget af ministerielle siloer og taktiske magtkampe, hvilket ikke er befordrende for nogenlunde fordomsfri udveksling af ideer om organisatorisk innovation.

Afslutningsvis skal det understreges at den ledervurdering (i nogle tilfælde delegeret til en stedfortræder) der lægger til grund for den empiriske analyse ikke er uproblematisk (Podsakoff and Organ 1986). I hvor høj grad denne vurdering afspejler faktisk praksis i den danske offentlige sektor er vanskeligt at vurdere. Antagelsen i denne typer analyser er, at ledernes vurdering er nogenlunde vederhæftig og at en eventuel tendens til at overvurdere udbredelse ikke er systematisk forskellig mellem forskellige typer af ledere.

En vej at gå for fremtidig forskning er at supplere med flere forklarende variable med henblik på at få yderligere afgrænset hvilke faktorer der kan forklare forskellene mellem organisatorisk innovation i den statslige og kommunale sektor. En anden vej er at gennemføre solide case-studier, som viser mere konkret hvorledes de undersøgte innovationer praktiseres i den offentlige sektor og får tydeliggjort hvorledes de er relateret til hinanden. Endelig er der naturligvis det altid relevante spørgsmål om, hvilke konsekvenser de pågældende innovationer har for den offentlige sektors performance. De organisatoriske innovationer der er undersøgt her deler et fokus på at fremme den offentlige sektors effektivitet, men generelt er vores viden om i hvilken grad de virker i så henseende er yderst begrænset.

## Litteratur

- Andersen, L. B. 2009. "What determines the behaviour and performance of health professionals? Public service motivation, professional norms and/or economic incentives." *International Review of Administrative Sciences* 75:79-97.
- Beyer, P. 2006. *Værdibaseret ledelse. Den ældste vin på den nyeste flaske*. København: Thomson.
- Christensen, P. H. 2007. *Motivation i videnarbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Czarniawska, B. and G. Sevón. 1996. *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Dahler-Larsen, Peter. 1993. "Fællesskabet af dem, som intet fællesskab har. En sociologisk undersøgelse af organisationskultur hinsides et integrationsperspektiv." Licentiatafhandling, Odense Universitet.
- Dalsgaard, Lene. 2000. "Kommunal målstyring og politikerrollen." *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 81:248-264.
- DiMaggio, P. J. and W. W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited - Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review* 48:147-160.
- . 1991. "Introduction." Pp. 1-38 in *The new institutionalism in organizational analysis*, edited by P. J. DiMaggio and W. W. Powell. Chicago: University of Chicago Press.
- Finansministeriet. 1992. "Borgernes frie valg. Rapport om borgernes erfaring med og ønsker til frit valg af offentlig service." Finansministeriet.
- Greve, C. 2000. "Exploring contracts as reinvented institutions in the Danish public sector." *Public Administration* 78:153-164.
- . 2005. "Governing by contract: Challenges and opportunities for public managers." *Public Management Review* 7:306-308.
- . 2008. *Contracting for Public Services*, Edited by S. P. Osborne, O. Hughes, and W. J. M. Kickert. London: Routledge.
- Greve, C. and N. Ejersbo. 2010. "Kontraktstyring i kommunerne." *Politica* 2.



- Gundelach, Peter and Hanne Sandager. 1994. *Organisationskultur og ledelse i det offentlige*. København: Teknisk Forlag.
- Hackman, J. R. and R. Wageman. 1995. "Total Quality Management - Empirical, Conceptual, and Practical Issues." *Administrative Science Quarterly* 40:309-342.
- Hansen, M. B. 2009. "Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen. Et kortfattet signalement." De Kommunale Chefforeninger og Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, Odense.
- . 2011a. "Antecedents of Organizational Innovation. The Diffusion of New Public Management into Danish Local Government." *Public Administration* 89:285-306.
- . 2011b. "Antecedents of Organizational Innovation. The Diffusion of New Public Management into Danish Local Government." *Public Administration* 89:285-306.
- Hansen, M. B., C. P. Jensen, and J. T. Pedersen. 2009. "Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen. Spørgeskemaundersøgelse til medlemmerne af de kommunale chefforeninger, efteråret 2008." Syddansk Universitet, Institut for Statskundskab, Odense.
- Hansen, M. B., D. C. Jensen, and J. T. Pedersen. 2010. "Spørgeskemaundersøgelse til statslige organisationer. Sommeren 2009." Syddansk Universitet, Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Institut for Statskundskab, Odense.
- Hansen, S. L. 2010. "Spredning af organisatoriske innovationer: Balanced Scorecard i de danske kommuner." Statskundskab, Syddansk Universitet, Odense.
- Harrison, S. 1991. "Working the Markets - Purchaser Provider Separation in English Health-Care." *International Journal of Health Services* 21:625-635.
- Hofstede, Geert. 1980. *Culture's Consequences, International differences in Work-Related Values*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Hood, C. 1991. "A Public Management for All Seasons." *Public Administration* 69:3-19.
- Jensen, F. D. 1998. *Værdibaseret ledelse – styring mellem regler og visioner*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.
- Kaplan, R. S. and D. P. Norton. 1992. "The Balanced Scorecard - Measures That Drive Performance." *Harvard Business Review* 70:71-79.
- . 2007. "Using the balanced scorecard as a strategic management system." *Harvard Business Review* 85:150-+.
- KL. 1999. "Balanced Scorecard i kommunerne. Helhed i ledelsens mål- og rammestyring." Kommuneinformation, København.
- Kristensen, Ole P. 1984. "Privatisering: Modernisering at den offentlige sektor eller ideologisk korstog?" *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, pp. 96-117.
- Lewis, J., P. Bernstock, V. Bovell, and F. Wooley. 1996. "The purchaser provider split in social care: Is it working?" *Social Policy & Administration* 30:1-19.
- Madsen, Sven H. 1993. *På vej mod målet?* Charlottenlund: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- March, J. G. 1981. "Footnotes to Organizational Change." *Administrative Science Quarterly* 26:563-577.
- Melander, P. 2009. "LEAN med LEDERSKAB. Fra systematisk produktivitetsjagt til forankret innovationskultur." København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Meyer, J. W., J. Boli, G. M. Thomas, and F. O. Ramirez. 1997. "World society and the nation-state." *American Journal of Sociology* 103:144-181.
- Mueller, F. and C. Carter. 2005. "The scripting of total quality management within its organizational biography." *Organization Studies* 26:221-247.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Pedersen, D. and B. Rennison. 2002. *Kampen om lønnen: politik, strategi & ledelse i Ny Løn*. København: Kommuneinformation.
- Perry, J. L. and A. Hondeghem. 2008. "Motivation in Public Management: The Call of Public Service." Oxford: Oxford University Press
- Perry, J. L., D. Mesch, and L. Paarlberg. 2006. "Motivating employees in a new governance era: The performance paradigm revisited." *Public Administration Review* 66:505-514.

- Peters, T. and R. Waterman. 1982. *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-run Companies*. New York: Warner Books.
- Podsakoff, P. M. and D. W. Organ. 1986. "Self-Reports in Organizational Research - Problems and Prospects." *Journal of Management* 12:531-544.
- Pruzan, Peter, Johnsen, and Hildebrandt. 1994. "Etik, værdibaseret ledelse og Det Etske Regnskab."
- Rhodes, R. A. W. 1999. "Traditions and Public Sector Reform: Comparing Britain and Denmark." *Scandinavian Political Studies* 22:341-370.
- Rogers, Everett M. 2003. *Diffusion of innovations*. New York: Free Press.
- Røvik, Kjell Arne. 2007. *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schein, Edgar H. 1986. *Organisationskultur og ledelse. Et dynamisk perspektiv*. København: Forlaget Valmuen.
- Vedung, Evert. 1997. *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Westphalen, Svend-Åge and Marianne Skov Jensen 2003. "Frit valg - de første erfaringer under den nye lovgivning." *Nyhedsbrev: Socialministeriet, Institut for pensions- og Ældrepolitik*.
- White, O. F. and J. F. Wolf. 1995. "Deming Total-Quality-Management Movement and the Baskin-Robbins Problem .1. Is It Time to Go Back to Vanilla." *Administration & Society* 27:203-225.
- Womack, J. P. and D. T. Jones. 1994. "From Lean Production to the Lean Enterprise." *Harvard Business Review* 72:93-103.
- . 1996. "Beyond Toyota: How to root out waste and pursue perfection." *Harvard Business Review* 74:140-&.
- . 2003. *Lean Thinking. Banish Waste and Create Wealth in Your Corporation*. London: Simon & Schuster.